دور العوامل الاقتصادية في الحراك السياسي

أ. ربيع نصر*

أ. زكي محشي**

ملخص

إن انفجار الحراك السياسي الذي انطلق في سورية منذ آذار من عام 2011، المنادي بالحريات السياسية بالدرجة الأولى، هو تعبير عن وصول المجتمع إلى مراحل غير مقبولة من التنمية بجوانبها المؤسساتية والاقتصادية والاجتماعية. تركز الورقة على بحث العوامل الاقتصادية التي أثرت في هذا الحراك في إطار منظور تنموي شامل. في حين لم تنجح التنمية الاقتصادية في تخفيض الفقر المادي العام، ولم يكن النمو مناصراً للفقراء في العقد الأخير، بل ساهمت سياسات التحرير في التأثير سلباً على مستويات المعيشة. وتتفاوت التنمية بشكل كبير بين الأقاليم والمناطق من حيث النشاط الاقتصادي والفقر والأمية والبطالة. إن جوهر الاختلالات التنموية الاقتصادية يقع في المؤسسات التي تعاني ضعف الكفاءة، ونقص الشفافية والمساءلة، وغياب الرؤية المتكاملة المستقبلية، وما ضعف أداء الخدمة العامة وضعف كفاءة اعداد وتنفيذ السياسات العامة إلا نتيجة لذلك. كما أن غياب الحريات الرئيسية في التعبير والمشاركة والمحاسبة وغياب دور المجتمع المدني ساهم في زيادة التناقضات الاجتماعية بين النخبة الاقتصادية السياسية وشرائح كبيرة من المجتمع. إن تطلعات المجتمع السوري إلى المستقبل وحالة الإحباط بسبب تراجع وضعه النسبي دون رؤية للخروج من حالة الأداء التنموي الضعيفوالسياسات الإصلاحية المجتزأة، كانت على الأرجح عاملاً حاسماً في كسر حالة التوازن التي كانت قائمة، مستفيدة من شرارة تونس التي فتحت باب "إمكانية التغيير". تخلص الورقة إلى اقتراح سمات عامة للنموذج التنموي المستقبلي المرغوب.

* باحث اقتصادي، المركز السوري لبحوث السياسات، دمشق-سوريا . البريد الالكتروني : nasrrabie@gmail.com

** باحث اقتصادي، المركز السوري لبحوث السياسات، دمشق-سوريا . البريد الالكتروني : zmehchy@gmail.com



The Role of Economic Factors in the Political Mobility

Rabie Nasser

Zaki Mehchy

Abstract

The political movement, sparked off in Syria in March 2011 demanding political freedom, is an indication that the society has reached an unacceptable stage of institutional, economic and social decline. The paper highlights the economic factors affecting this movement from a comprehensive development perspective. Economic development did not succeed in reducing money metric poverty in Syria. Moreover, development policies did not serve the interests of impoverished people in the last decade. Thus, great disparity developed between regions in respect of economic activity, poverty, illiteracy and unemployment. The root cause of economic development imbalances lie in the inefficient performance of institutions, lack of transparency, accountability and the absence of an integrated developmental future vision.The Syrian society's aspirations for the future, and the state of frustration caused by the stagnation, the absence and the unproductive performance of its development process, followed by fragmented reform policies, have probably constituted a critical factor in the breaking out of the Syrian uprising.



1. مقدمة

شهدت سورية منذ آذار عام 2011 أزمة سياسية اجتماعية عميقة، بينت تداعياتها تعقيدات العوامل المؤثرة بها سياسياً واقتصادياً واجتماعياً، داخلياً وخارجياً. ولكن من دون شك، أن الحراك المجتمعي في سورية حمَل طابعاً سياسياً بامتياز، وكان طرح قيمة الحرية منذ البداية والتمسك بها بشكل ثابت ومستمر من قبل معظم الأطراف وبتجليات متعددة، تعبيراً عن جوهر الأزمة في الحرمان من الحريات السياسية والمؤسسات الممثلة والشفافة والفعالة.

إن العوامل التي قادت إلى الأزمة الحالية تتمثل في جذرها في "الاختناق المؤسساتي"، الذي همش قطاعات كبيرة من المجتمع، حارماً إياها من المساهمة بفاعلية في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية. فحالة "الاختناق المؤسساتي" في سورية تتجلى في فقدان المؤسسات السياسية والاقتصادية قدرتها على التطور عبر الزمن، لتعبر عن التطلعات والمصالح والإمكانيات الجديدة للمجتمع، التي ساهمت المؤسسات القديمة نفسها في بنائها من خلال سياساتها التنموية الواعدة، كالاهتمام الكبير بالاستثمار الحكومي في الصحة والتعليم والخدمات، وقد ترافق ذلك مع انتقال هائل للمعارف والخبرات عبر الحدود إلى المجتمع السوري من خلال ثورة الاتصالات، مما ساهم في رفع مستوى تطلعات المجتمع التنموية. ولم يصاحب تطور الطموحات تفعيلاً لأقنية المشاركة مع شرائح هامة من المجتمع، نظراً لغياب المؤسسات الممثلة وفقر الحياة الحزبية وكبت المجتمع المدني.

ويتمثل الخلل المؤسساتي في غياب الكفاءة والمساءلة لفترات طويلة عن المؤسسات القائمة، مما أنتج ضعفاً في الحالة الاقتصادية والاجتماعية، تمثل في ضعف الإنتاجية وخلل في التركيب الهيكلي للاقتصاد الوطني، بالإضافة إلى انتشار البطالة والهجرة وتراجع نسبي لتنافسية الاقتصاد. توافق ذلك مع تراجع الإنتاج الفكري والمعرفي، وتدني نوعية الخدمات التعليمية والصحية، والتفاوت الإقليمي بالإضافة إلى الأضرار البيئية.



ونتيجة لذلك، فقد تراكمت التحديات التنموية في سورية عبر العقود الماضية، دون معالجة عميقة تمكن المجتمع السوري من النهوض بأوضاعه الاقتصادية والاجتماعية والمؤسساتية بما يرقى لطموحاته وأولوياته، مما شكل اختلالات كبرى قادت إلى تراجع الوضع التنموي النسبي لسورية بالمقارنة مع الدول النامية، وازدياد عجز الاقتصاد الوطني عن حمل الأعباء الاجتماعية والتنموية والبيئية، بالإضافة إلى ضغوطات الدور الإقليمي لسورية في المنطقة.

وتلعب العوامل الاقتصادية دوراً هام في تحديد طبيعة وأسباب الحراك الاجتماعي والسياسي، فشكل ووظيفة المؤسسات القائمة والعلاقات الاجتماعية المرتبطة بالمصالح الاقتصادية للأفراد والجماعات، وإنتاج وتوزيع الثروة، يقع في جوهر تصميم الأنظمة والأيدلوجيات الحاكمة. وبالتالي، فإنه من الضروري مقاربة دور التنمية الاقتصادية في الوصول إلى حالة الحراك المجتمعي ضد المؤسسات القائمة، مع الأخذ بعين الاعتبار العلاقة العميقة بين الاقتصادي والاجتماعي والسياسي من منطلق مفهوم التنمية الواسع (سن، 9991)، كتوسيع لخيارات البشر وتوفير الفرص وتمكينهم من العيش حياة لائقة ومديدة ومنصفة.

في هذا الإطار، سوف يتم التعرض إلى غياب العدالة والتهميش والحرمان كانعكاس للتنمية الاقتصادية في سورية، بالإضافة إلى توقعات الأفراد والجماعات لما هو عادل. فحسب أمارتيا سن، يحس الأفراد بعدم العدالة عندما يعتقدون بأنهم قادرون على تجاوز العقبات التي تحول بينهم وبين الحالة الأفضل " الأكثر عدالة "، علماً بأن البحث عن أسس مجتمع عادل غير ممكنة وغير ضرورية، لكن يمكن الاتفاق على الحالات المجحفة أو الحالات الأقل عدالة بشكل نسبي (سن، 2009).

تعرض هذه الورقة أهم العوامل الاقتصادية التي ساهمت في الفشل التنموي الذي دفع إلى "الانفجار المجتمعي"، من خلال قراءة ما وراء

المؤشرات الاقتصادية التقليدية. ففي حين تشير مؤشرات الاقتصاد الكلي إلى وضع اقتصادي مستقر نسبياً، من حيث معدلات التضخم والمديونية العامة وعجز الموازنة والميزانين التجاري والجاري، وتحقيق معدلات نمو مرتفعة نسبياً على مدى العقدين الأخيرين، واستقرار معدلات البطالة عند 8، حيث أشادت تقارير المؤسسات الدولية بالإصلاحات الاقتصادية المحققة، خاصة في العقد الأخير. وبالمقابل، يمكن ملاحظة مؤشرات المستوى المعيشي للأسر السورية ومعدلات الفقر من جهة، وتدهور معدلات خلق فرص العمل الجديدة ونسب المشاركة في قوة العمل من جهة أخرى. يضاف إلى ذلك التنمية غير المتوازنة بين المناطق، واعتماد مصادر النمو الاقتصادي إلى حد كبير على القطاعات الخدمية والمالية والعقارية، وضعف التنافسية على مستوى المنشآت، وانتشار احتكار القلة، مما يدل على التحديات الهيكلية العميقة في الاقتصاد السوري.

إن التوازن الاقتصادي على المستوى الكلي كان توازناً عند الحد الأدنى، حيث ضعف الإنتاجية وتواضع معدلات الاستثمار ونقص كفاءة الخدمات العامة، واستمرار نزيف القطاع العام الاقتصادي وتوسع القطاع غير المنظم، مما قاد إلى تصور غير دقيق للحالة الاقتصادية ببعدها التنموي.

لقد فشلت التنمية بمعناها الواسع لعدم تبني واضح لإطلاق الإمكانيات الفكرية وتوفير البيئة المناسبة لها، وما يجري الآن لا يدل على استيعاب لهذه المعادلة. وهنا يظهر التهميش الاقتصادي والاجتماعي والسياسي كمصدر لإحباط الطاقات الوطنية، التي تعد في جوهرها اختلالات مؤسسية في المشاركة والمساءلة وآلية توزيع الثروة/ السلطة على شرائح المجتمع.

تستعرض الورقة في ما يلي التنمية الاقتصادية بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية والمؤسساتية خلال العقد الأخير في الأقسام الثلاثة اللاحقة، كما يستعرض القسم الرابع التوازن عند الحد الأدنى الذي كان سمة التنمية الاقتصادية في سورية، وتخلص الورقة إلى أهمية تطوير نموذج تنموي بخصائص مبتكرة لتحويل الأزمة الحالية كفرصة لانطلاقة مستقبلية.



2. التنمية الاقتصادية

جاءت مساهمة أمارتيا سن في تسعينات القرن الماضي عودة الى جوهر عملية التنمية المطلوبة للارتقاء بحياة الأفراد، حيث طُرح مفهوم التنمية بعمق من خلال التركيز على توسيع خيارات البشر عن طريق الاستثمار في طاقاتهم، ومنحهم الفرص العادلة لتوظيف هذه الفرص بطريقة فعالة. وتتمثل الفرص في الحق بالمشاركة في العملية السياسية من خلال الانتخاب والمحاسبة وتفعيل دور المنظمات غير الحكومية، إضافة إلى المشاركة في العملية الإنتاجية وتوفير الضمان الاجتماعي لغير القادرين على العمل. وقد تطور مفهوم عدالة توزيع الفرص بين الأفراد، وأصبح الاهتمام بالعدالة والفقر موضوعاً رئيسياً للعديد من المنظمات الدولية، حيث تم تبني أهداف الألفية، التي تركز على الفقر والتمكين إلى حد كبير مع مطلع الألفية، وسادت مفاهيم النمو المناصر للفقراء والنمو التضميني والنمو التشاركي والتنمية المستدامة والتضمينية، وظهرت استراتيجيات وبرامج الحد من الفقر في الدول النامية (الأمم المتحدة: إعادة النظر بالفقر 2010).

تطورت نظريات النمو الاقتصادي في العقدين الأخيرين بشكل مواز، لتبحث في مصادر النمو الاقتصادي المستدام طويل الأجل، الذي يأخذ بعينِ الاعتبار توفير القاعدة المادية المناسبة لبناء الرفاه المجتمعي على المدى الطويل. وتبين الدراسات أهمية مشاركة مختلف الشرائح المجتمعية بفاعلية في العملية الاقتصادية من جهة، وتوزيع عوائد النمو بشكل منصف من جهة أخرى، ذلك للحفاظ على الاستقرار الاجتماعي، أحد مقومات استدامة النمو نفسه. كما تشير الدراسات إلى المؤسسات، كأحد أهم مصادر النمو طويل الأجل، (أسيموغلو وآخرون، 2005)، وهو ما سيتم معالجته تفصيلاً في الحالة السورية. وسيتم في هذا القسم استعراض أهم المؤشرات الاقتصادية، وتقديم بعض المؤشرات المكملة التي توضح نقاط خلل هيكلية.

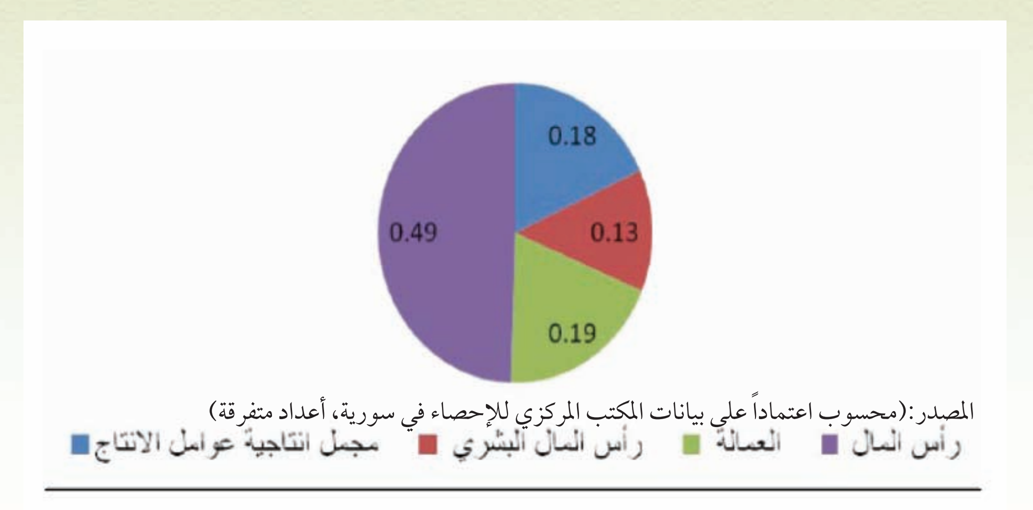
1.2 النمو الاقتصادي

حقق الاقتصاد الوطني معدلات نمو اقتصادي مرتفعة نسبياً، حيث بلغ متوسط معدل النمو للفترة (2001-2010) حوالي 5.1 %، مما يمثل نمواً لحصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بمعدل 2.6 % سنوياً، إذ أن معدل نمو السكان 2.5 % الذي يعتبر من أعلى المعدلات في العالم، حيث ساهم غياب السياسة السكانية طوال العقود الماضية على بقاء معدل نمو السكان مرتفعاً (تقرير حالة السكان في سورية، 2010).

وبالرغم من تحقيق نمو مرتفع نسبياً، إلا أن هناك تحديات هيكلية للنمو الاقتصادي، كالمستوى المنخفض لإنتاجية العامل في سورية مقارنة بالدول المجاورة، مما يعكس الحاجة إلى رفع معدلات الإنتاجية الاقتصادية، بهدف تحسين تنافسية الاقتصاد وتعظيم عوائد العملية الاقتصادية.

وبالنظر إلى مصادر النمو على الأجل الطويل فإن الشكل رقم (1) يبين أن مساهمة رأس المال المادي هو المصدر الرئيسي للنمو على الأجل الطويل، إذ بلغ حوالي 49 % للفترة (1965 - 2010)، يليه العمالة، ثم إنتاجية عوامل الإنتاج ثم رأس المال البشري. وتوضح بعض الدراسات (نصر، 2008) أن نمو إجمالي إنتاجية عوامل الإنتاج في سورية ترتبط طرداً إلى حد كبير بمعدلات نمو القطاع الزراعي، كما ترتبط سلباً بالأزمات الداخلية والخارجية، أي أن "البواقي" لا تعكس في حالة سورية تقدماً تقنياً. من جهة أخرى، فقد تراجعت مساهمة العمالة إلى حد كبير في النمو الاقتصادي في العقد الأخير على الأجل الطويل، ويعود ذلك إلى قلة فرص العمل التي تم إيجادها، أي النمو الاقتصادي لم يكن تضمينياً من ناحية التشغيل.

الشكل رقم (1): مساهمة مصادر النمو الاقتصادي على الأجل الطويل في سورية **1965-2010**



المصدر: (محسوب اعتماداً على بيانات المكتب المركزي للإحصاء في سورية، أعداد متفرقة)

ومن حيث المساهمة القطاعية في النمو خلال الفترة (2001–2010)، يبين الشكل رقم (2) أن قطاعات التجارة، والنقل والاتصالات، والمال والتأمين والعقارات قد حققت معدلات نمو عالية، وقد تأثر القطاع الأخير بالتوسع الكبير في القطاع المصرفي وقطاع التأمين الناشئ، بالإضافة إلى الفورة العقارية التي شهدها الاقتصاد الوطني. كما توسعت الخدمات المجتمعية والحكومية، نتيجة التوسع في خدمات الصحة والتعليم وزيادات الأجور في القطاع العام.

وقد ساهم قطاع الصناعة التحويلية في نمو الاقتصاد، مستفيداً من إقامة المدن الصناعية، التي وفرت مناخاً أفضل للمنشآت، وانعكس ذلك تحسناً في الصادرات التحويلية. أما قطاع الصناعات الاستخراجية (النفط بشكل رئيسي)، فقد حقق نمواً سالباً نتيجةً لتراجع الإنتاج، ولتحول سورية إلى مستورد صاف للنفط، بعد أن كان النفط مصدراً رئيسياً للصادرات وإيرادات الموازنة، الأمر الذي شكل تحدياً جوهرياً للإدارة الاقتصادية، ودفع باتجاه ضرورة تبني إصلاحات أكثر عمقاً.



أما القطاع الزراعي، فقد شهد أزمة حادة نتيجة لعوامل الجفاف وسوء إدارة الموارد المائية، وتأخر تنفيذ المشاريع الحيوية مثل الري الحديث إضافة إلى تحرير أسعار الطاقة والأسمدة. وقد أثر هذا التراجع على خلق فرص العمل والأمن الغذائي، وأسعار الغذاء بالإضافة إلى النمو الاقتصادي.

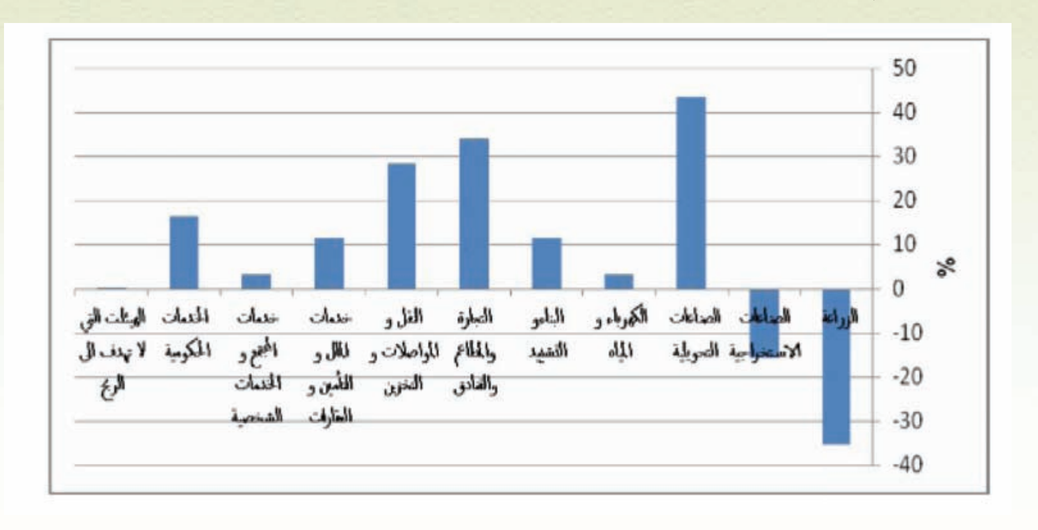
وبشكل عام، فقد تحسن التركيب الهيكلي للاقتصاد الوطني قطاعياً من حيث تراجع الاعتماد على القطاعات الريعية، وعلى وجه الخصوص منها القطاعات النفطية، وتحسن أداء الصناعات التحويلية. إلا أن التوسع الكبير في المضاربات العقارية والمالية، وتوسع قطاعات التجارة والنقل خاصة في القطاع غير المنظم، لم تسهم في رفع إنتاجية الاقتصاد الوطني على الأجل الطويل.

ومن ناحية مساهمة مكونات الطلب في النمو، فإن الشكل رقم (3) يظهر المساهمة الرئيسية للطلب المحلي في النمو الاقتصادي، فعلى الرغم من تراجع مساهمة الصادرات في النمو، خاصة مع تراجع الصادرات النفطية، فقد ساهمت زيادة كل من الاستهلاك الخاص والعام والاستثمار الخاص في زيادة معدلات النمو الاقتصادي.

لقد كان نمو الاستثمار العام متواضعاً، وتأثر بشكل مباشر بتراجع الإيرادات النفطية وتوجه الحكومات إلى زيادة الأجور، ولم تكن زيادات الاستثمار الخاص كافية لرفع نسبة الاستثمار للناتج الذي بقي بالمتوسط بحدود 20 % من الناتج. وتركز الاستثمار الخاص، الذي تسارع مع بدايات العقد الأخير، بشكل رئيسي في القطاعين العقاري والمالي.

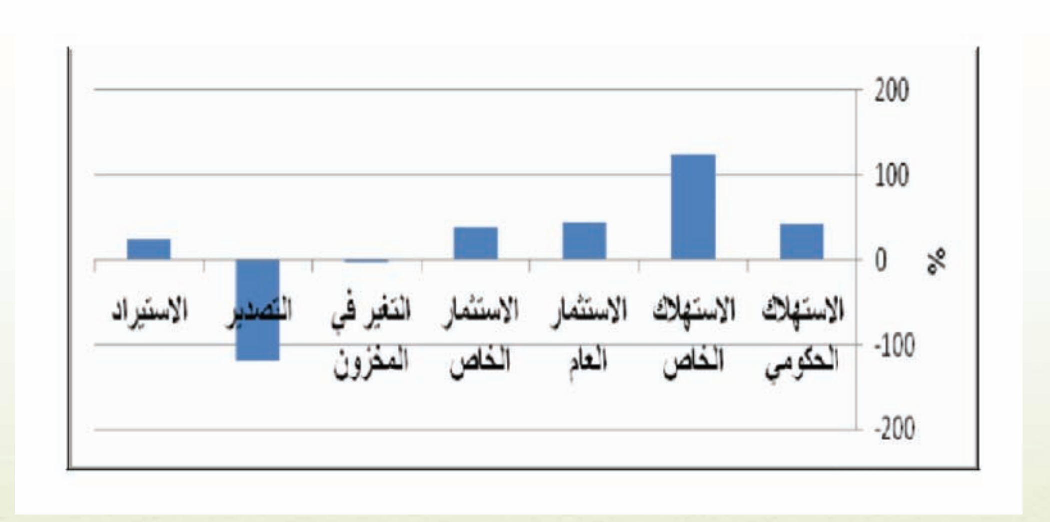
إن نمو الاستهلاك الخاص يخفي تناقضاً هاماً، فقد حققت معدلات نمو الاستهلاك الخاص للأسر السورية المقيمة بالأسعار الثابتة معدلات نمو سالبة خلال العقد الأخير. أما سبب النمو الايجابي للاستهلاك الخاص المحلي في الحسابات القومية، فيعود إلى استهلاك الأسر العراقية التي رفعت من الطلب المحلي، خاصة أن متوسط استهلاك الأسر العراقية أعلى من نظيرتها السورية.

الشكل رقم (2): مساهمة القطاعات الاقتصادية في النمو الاقتصادي في سورية للفترة (2010-2001)



المصدر: (محسوب اعتماداً على بيانات المكتب المركزي للإحصاء في سورية، أعداد متفرقة)

الشكل رقم (3): مساهمة مكونات الطلب في النمو الاقتصادي للفترة (2010-2001)

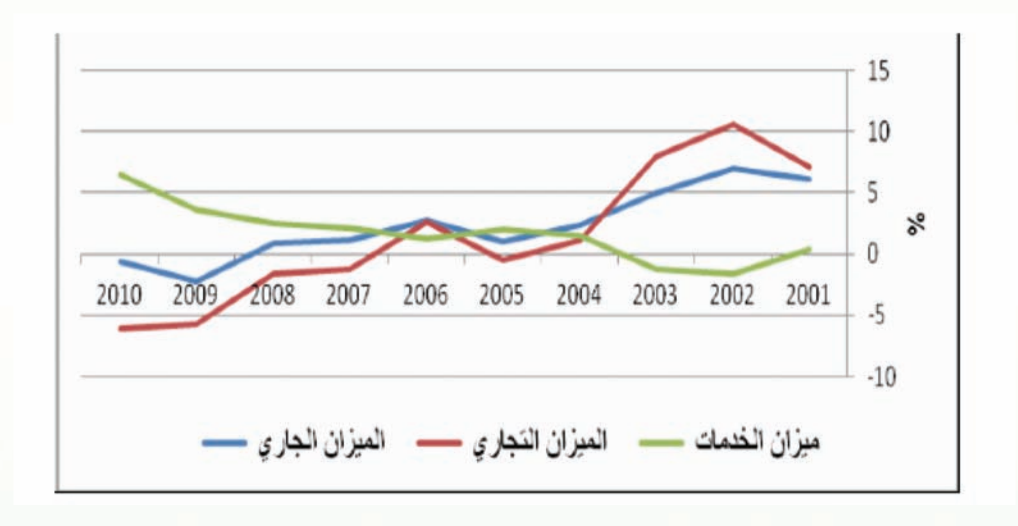


(المصدر: (محسوب اعتماداً على بيانات المكتب المركزي للإحصاء في سورية، أعداد متفرقة

2.2 التجارة الخارجية والتنافسية

نمت الواردات السلعية بمعدلات أعلى من نمو الصادرات السلعية، التي تأثرت سلباً بتراجع الصادرات النفطية والزراعية، بالرغم من نمو الصادرات غير النفطية، مما أثر بالمحصلة سلباً على الميزان التجاري، كما يظهر ذلك الشكل رقم (4)، في المقابل، فقد تحسن ميزان الخدمات في العقد الأخير، متأثراً بتحسن قطاع السياحة إلى حد كبير.


الشكل رقم (4): الميزان الجاري والتجاري والخدمات كنسبة من الناتج للفترة (2001-2010)



المصدر: (محسوب اعتماداً على بيانات المكتب المركزي للإحصاء، 2011)

لقد تحسنت شروط التبادل التجاري للصادرات السورية، نتيجة التحول نحو الصادرات المصنعة التي تحتوي على قيمة مضافة أعلى، بالإضافة إلى ارتفاع أسعار النفط، أحد أهم الصادرات السورية الوطنية، إلا أنها عادت وتراجعت في عام 2010، مما يدل على أن التحسن غير مستدام. كما انتقل تركز الصادرات من أوروبا إلى الدول العربية، حيث ساهم ارتفاع الطلب في



الدول المجاورة خاصة العراق ودول الخليج العربية على المنتجات السورية، مما كان له دور كبير في إنعاش الصادرات السورية.

لقد أدت سياسة الانفتاح التجاري، غير المترافقة مع إصلاحات جوهرية للقطاع الإنتاجي وبيئته، كما هي الحالة في اتفاقية التجارة الحرة مع تركيا، إلى تأثر الكثير من القطاعات الاقتصادية، بما فيها الزراعة والصناعة التحويلية، خاصة في القطاعات كثيفة العمالة مثل المفروشات والأغذية. ولا يقود تحرير التجارة إلى رفع فعالية وتنافسية الاقتصاد الوطني بشكل تلقائي، (المقولة النيو كلاسيكية)، فالعوائق المؤسساتية الداخلية تقود إلى تحول الانفتاح إلى مصدر جديد للريوع، وتراجع في الإنتاجية الوطنية.

يتطلب الحفاظ على معدلات نمو الصادرات غير النفطية إصلاح البيئة الاستثمارية بطريقة أكثر عمقاً، بحيث تضمن رفع الطاقة الإنتاجية كماً ونوعاً، حتى تتمكن من المنافسة، ذلك من خلال توفير حريات الأفراد والمؤسسات، للمشاركة في النشاط الاقتصادي ضمن بيئة تنافسية غير احتكارية، إلا أن الاحتكار الذي لا يزال صفة ملازمة للاقتصاد الوطني، قد صعّب على المواطنين الدخول للأسواق في مختلف القطاعات. وتركز الكثير من الأنشطة بيد نخبة من بعض رجال الأعمال والمسئولين وبعض المستثمرين الأجانب. كما أن البيئة الاستثمارية لا تزال تعاني من تفشي البيروقراطية والفساد وصعوبة الحصول على التمويل. تجدر الإشارة هنا إلى تراجع ترتيب سورية على مؤشر التنافسية العالمي من المركز 78 بين 134 دولة في عام 2008، إلى المركز 97 بين 139 دولة في عام 2010، (المنتدى الاقتصادي العالمي 2010).

3.2 السياستين المالية والنقدية

1.3.2 السياسة المالية

بالرغم من القوانين والتشريعات العديدة التي أُدخلت بغية تطوير أداء المالية العامة، إلا أن السياسة المالية تعاني من ضعف في كفاءة النظام الضريبي.

يظهر ذلك من خلال ضعف التحصيل الضريبي المباشر الذي يعكس تهرباً وتجنباً ضريبياً كبيراً. يرتبط ذلك بتعقيدات القوانين والتشريعات، وسعة القطاع غير المنظم، ونقص في الكوادر المطلوبة وضعف في المساءلة.

إن إحدى أهم تحديات السياسة المالية الوطنية هي أنها لا تصمم بحيث تركز على تحقيق الآثار البعيدة المدى. ولا يتوفر نظام لتقييم أثر الإنفاق، بل يتم تقييم الأداء بناء على مدى تحقيق الإنفاق المالي بالدرجة الأولى وتحقيق المخطط المادي بالدرجة الثانية.

إن تراجع ميزانية الدولة كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي يدل على تراجع دور الدولة بشكل عام والاقتصادي منه بشكل خاص. وقد بينت الأزمة المالية العالمية مجدداً أهمية تدخل الدولة، للحفاظ على الاستقرار في القطاع الحقيقي. وقد هدفت الخطة الخمسية العاشرة للوصول بميزانية الدولة إلى 34 % من الناتج، إلا أنها لم تتجاوز 27 % منه، نتيجة ضعف الإصلاح الضريبي، وتأخر كل من الإصلاح الإداري وإصلاح القطاع العام.

لقد ظل عجز الموازنة ضمن النسب المقبولة (أقل من 5 % خلال العقد الأخير) بالرغم من تراجع الإيرادات النفطية، ولكن قابله تراجع في الاستثمار العام من 11.4 % في عام 2001 إلى 8.7 % في عام 2010، كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، بينما كان من المخطط هو زيادته إلى 14% من الناتج في العام الأخير. وتجدر الإشارة إلى أن الاستثمار العام لا زال يتم بدون دراسات جدوى اقتصادية متكاملة، بل يركز على دراسات جدوى مالية ضعيفة، وفي معظم الأحيان تخصص المبالغ لاستبدال أو تجديد جزئي لاستثمار قائم دون أي دراسة جدوى، في حين أنه من المفترض عدم تقديم الأموال إلاّ للمشاريع المتكاملة المدروسة من الناحيتين الاقتصادية المباشرة وغير المباشرة، ودراسة الآثار الاجتماعية والبيئية المحتملة.

وقد كان لتأخر إصلاح القطاع العام الذي يعاني سوء الإدارة، والفساد

وضعف المحاسبة دوراً في عدم نمو الإيرادات من القطاع العام الاقتصادي. وقد تعثرت العديد من هذه المؤسسات بديون لصالح شركات عامة أخرى في ما يسمى بالتشابكات المالية، التي تُحل بطريقة إدارية وتعود لتتراكم من جديد كل عام، دون أن يتم إجراء حل جذري لها.

أما من ناحية الإنفاق على الأجور، فقد ازداد بمعدلات عالية، مما حسن من الوضع النسبي للعاملين في الدولة، الأمر الذي يخدم عدالة توزيع الدخل بين الأفراد. إلا أن هذه الزيادات قد قابلها تحرير لأسعار الطاقة وبطريقة الصدمة، مما قاد إلى ارتفاع الأسعار في عام 2008 بنسبة 15 %، والتأثير بالنتيجة سلباً على القوة الشرائية للمواطنين.

أما الإعانات، فتشكل حجماً كبيراً من إنفاق الدولة من خلال تقديمها الدعم للمواطنين بشكل مباشر لبعض السلع الرئيسية والمشتقات النفطية، بالإضافة إلى دعم بعض المحاصيل الزراعية الرئيسية مثل، القمح والشمندر والقطن، وقد بلغ حجم الإعانات في عام 2008 حوالي 18 % من الناتج المحلي الإجمالي. وقد لعب تراجع الإنتاج النفطي وارتفاع أسعاره العالمية، بالتوازي مع ارتفاع الطلب المحلي على حوامل الطاقة إلى ارتفاع كبير في فاتورة الاستيراد والدعم، الأمر الذي دفع الحكومة إلى تحرير الأسعار بشكل متسرع، دون دراسة شاملة للآثار الاقتصادية والاجتماعية لهذا التحرير.

2.3.2 السياسة النقدية

لقد تطور قطاع المال والتأمين والعقارات حديثاً، نتيجةً لتطوير دور البنك المركزي من الناحيتين التشريعية والسياسية، وتطوير الأدوات التي يستخدمها إضافة إلى دخول القطاع الخاص كمنافس في السوق المصرفية، الأمر الذي تطلب تطويراً للدور الرقابي للمصرف المركزي. وتم توحيد أسعار الصرف واستقر السعر الموحد حتى عام 2005، حيث شهد تدهورا في قيمته، ثم عادت قيمته للارتفاع بشكل مبالغ به حتى بداية عام 2011، مما أثر على تنافسية الصادرات.

لكن دور السياسة النقدية كما يراه البنك المركزي السوري اقتصر على استقرار الأسعار وسعر الصرف، متجاهلاً الدور الهام للسياسة النقدية في الحفاظ على استدامة الإنتاج واستقرار وتطور القطاع الحقيقي. وتطرح الأدبيات الحديثة طرقاً مختلفة لتدخل السياسة النقدية في تسهيل النمو الاقتصادي، من خلال تسهيل تمويل الصناعات المبتكرة والإبداعية، بالرغم من احتوائها على قدر أكبر من المخاطرة، غير أنها أحد المصادر الأساسية للنمو على الأجل الطويل.

في القطاع النقدي وخلال العقد الماضي، تراجعت الودائع تحت الطلب وازدادت الودائع لأجل، مما يسمح للمصارف بتسليفات ذات آجال أطول، وفي قطاعات ذات استثمارات بعيدة المدى. أما من جهة التسليفات، فقد تطورت حصة القطاع الخاص من 24 % في عام 2001 إلى 47 % في العام 2009، ويذكر أن التسليفات الموجهة للقطاع العام كانت في معظمها عبارة عن إعانات مقدمة لصالح القمح والقطن والمحروقات. لكن التسليفات توجهت إلى قطاع التجارة بشكل رئيسي، بالإضافة إلى انتشار القروض الاستهلاكية. ولا يزال القطاع الصناعي يحصل على جزء ضعيف من التمويل، وهنا تبرز أهمية تخصيص قدر أكبر من الموارد لصالح قطاع الصناعة التحويلية، الذي يفترض أن يشكل مرتكزاً رئيسياً للعملية التنموية في المرحلة المقبلة.

4.2 التشغيل والبطالة

إن النظر إلى معدل البطالة المستقر في العقد الأخير يعطي انطباعاً بأن الاقتصاد الوطني، استوعب كافة القادمين الجدد إلى سوق العمل، الذي يقدر عددهم بـ 1.6 مليون داخل إلى سوق العمل خلال العقد الأخير. إلا أن تحليل معدلات المشاركة في قوة العمل يشير إلى تراجع كبير في الداخلين لسوق العمل حضراً وريفاً، ذكوراً وإناثا، حيث بلغ عدد الداخلين الى سوق العمل



فعلياً خلال الفترة (2001–2010) حوالي 340 ألف فقط. إن التراجع الحاد في المشاركة في قوة العمل هو مؤشر تنموي سلبي بشكل عام، ويدل على إقصاء شرائح كبيرة من المشاركة في الحياة الاقتصادية. وبالرغم من التوسع في أعداد الطلاب في المرحلتين الثانوية والجامعية مما قاد إلى تأجيل دخولها إلى سوق العمل إلى مرحلة لاحقة، إلا أن الكثير من الإناث والذكور خرجوا أو لم ينضموا إلى سوق العمل، حيث ازدادت معدلات التقاعد المبكر للذكور وربات المنازل للإناث (الجدول رقم (1)) (نصر ومحشي، 2012).

لقد أوجد الاقتصاد الوطني حوالي 400 ألف فرصة عمل خلال العقد الماضي، بمعدل نمو للمشتغلين 0.9 %، مما يشير إلى عدم قدرة الاقتصاد الوطني على تحقيق نمو تضميني يخلق فرصاً حقيقة للعمل. وتأثر الاقتصاد بتراجع التشغيل في قطاع الزراعة إلى درجة كبيرة، إلا أن بقية القطاعات لم تتمكن من امتصاص فائض عمالة الزراعة بما يتناسب ومعدلات نموها. (هيئة تخطيط الدولة، 2011) و (نصر2010).

لو فرض استمرار معدلات مشاركة قوة العمل كما كانت عليه في عام 2001 خلال العقد الماضي، لبلغت نسبة البطالة في عام 2010 حوالي 24 %، والفرق بين 8 % كمعدل بطالة و 24 % هو فئات قادرة على الإنتاج خرجت من الحياة الاقتصادية. إن هذا التحدي يتطلب وضع استراتيجية طويلة الأجل، تهدف إلى تطوير وتنويع قطاعات الاقتصاد الوطني، وبالتالي زيادة القدرة على استيعاب أكبر عدد من الراغبين بالعمل على اختلاف مؤهلاتهم، كما يجب العمل على تطوير وإصلاح مؤسسات سوق العمل وخلق البيئة المناسبة لتمكين الأفراد من الحصول على فرصهم من العمل اللائق. لكن الواقع يشير إلى أنه لم يتم مواجهة هذا التحدي بالشكل المطلوب، فاستراتيجيات العمل كانت قصيرة الأجل وغير مرتبطة باستراتيجية شاملة لتطوير وإصلاح الاقتصاد الوطني، إضافة إلى أن مؤسسات العمل بما فيها القوانين والتشريعات وآليات تطبيقهما بقيت عاجزة عن تحسين بيئة العمل وظروفه بالشكل اللازم لرفع معدلات المشاركة والتشغيل. (نصر ومحشي 2012).

الجدول رقم (**1**): معدل المشاركة في سوق العمل حسب الجنس و حضر/ ريف للفترة (**2001 - 2010**) (**%**)

	2001	2002	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ذكور	813	801	763	728	741	740	725	717	722
إناث	213	232	190	145	149	144	146	130	129
حضر	485	475	457	437	452	439	438	433	430
ريف	564	580	507	465	464	460	442	427	424
إجمالي	523	525	480	449	458	449	440	430	427

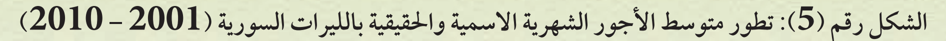
(المصدر: (محسوب اعتماداً على بيانات المكتب المركزي للإحصاء، أعداد متفرقة

أما بالنسبة للمستوى التعليمي للمشتغلين، فقد بقيت النسبة الأكبر من المشتغلين من حملة الشهادة الابتدائية وما دون، على الرغم من الارتفاع الطفيف لنسبة المشتغلين الجامعين خلال السنوات الأخيرة، نظراً لدخول أنشطة جديدة إلى الاقتصاد السوري (بنوك خاصة وتأمين واتصالات) تحتاج إلى مهارات مرتفعة نسبياً.

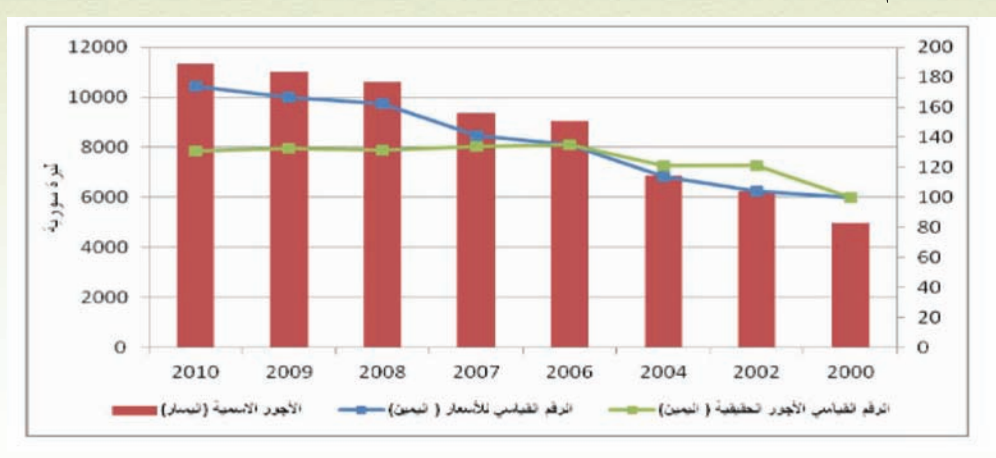
وقد عملت الحكومة خلال العقد الماضي على عدم التوسع في التوظيف العام، إذ بقيت نسبة المشتغلين في القطاع الحكومي حوالي 27 % خلال الفترة (2001-2010)، بينما ارتفعت نسبة المشتغلين في القطاع الخاص المنظم من 34 % إلى 43 % خلال الفترة ذاتها، إلا أن هذا الارتفاع لم يترافق مع تحسن واضح في ظروف العمل، فمثلاً، هناك نسبة كبيرة نسبياً من العاملين في ما يعتبر "قطاع خاص منظم" غير مسجلين في التأمينات الاجتماعية، وبالتالي فإنهم لا يتمتعون بحقوقهم كاملة كعاملين.

أما من ناحية الأجور، فقد كانت زيادة الأجور ملحوظة خلال الفترة (2001 - 2010) لكلا الجنسين، حيث ازدادت نسبة السكان ذوي الأجور المرتفعة نسبياً من 1 % إلى 28 % خلال نفس الفترة. إلا أن هذه الزيادة لم تتحقق إلا في الأجور الاسمية، في حين اقتصر تزايد الأجور الحقيقية على الفترة (2001-2006)، ثم بدأت بالتناقص حتى عام 2010، مما يشير إلى تراجع القوة الشرائية للعاملين بأجر مع السياسات الاقتصادية الأخيرة الشكل رقم (5).





الشكل رقم (5): تطور متوسط الأجور الشهرية الاسمية والحقيقية بالليرات السورية (2001 - 2010)



(المصدر: (محسوب اعتماداً على بيانات المكتب المركزي للإحصاء، أعداد متفرقة

3. التنمية الاقتصادية والتنمية البشرية

لقد تطورت الأدبيات التي تؤكد على أن تحقيق التنمية التي توفر القدرات والفرص العادلة والحياة الكريمة والمديدة تحتاج الى إنتاج اقتصادي مستدام، كما أكدت العديد من الدراسات على العلاقة المتبادلة بين تنمية اقتصادية مستدامة وتنمية بشرية قوامها مجتمع ممكّن صحياً وتعليمياً، وتضامن اجتماعي مبني على الثقة والمشاركة بالاضافة الى العدالة في توزيع الثروة والفرص.

يتعرض هذا القسم الى أهم مؤشرات التنمية البشرية في سورية خلال العقد الأخير، وعلاقتها بالجانب الاقتصادي.

1.3 السكان

يتسم معدل نمو السكان في سوريا بالارتفاع، إذ استقر في سنوات العقد الماضي عند حوالي2.5 % متراجعاً عن ما كان عليه خلال ثمانينات وتسعينات القرن الماضي، وهذا يشكل تحديا للتنمية الوطنية، من حيث ضرورة الاستثمار في قدرات الأجيال الفتية الصاعدة، وتوفير الفرص المناسبة لهم للمشاركة في العملية التنموية.



إن معدلات نمو الخصوبة لم تتراجع في العقد الأخير، الأمر الذي يشير إلى ضرورة تطوير السياسة السكانية لتلعب دورا أكثر فاعلية في نشر الوعي السكاني، إضافة إلى تطوير التعليم الرسمي وغير الرسمي، الذي يساهم بشكل مباشر في تخفيض حجم الأسرة. كما أن تطور البنية الاقتصادية ومشاركة الإناث في قوة العمل تلعب دوراً في تراجع معدلات الخصوبة.

إن فتوة المجتمع السوري تحتاج إلى الاستثمار في الأجيال الصاعدة، وإلا فإنهم سوف يصبحون أفراداً غير منتجين، بحاجة إلى المساعدة بدلاً من المساهمة في الإنتاج. وقد تمت الإشارة سابقاً إلى تراجع قدرة الاقتصاد الوطني على خلق فرص العمل، وكذلك تراجع المشاركة في سوق العمل للجنسين، الأمر الذي من شأنه أن يشكل إحباطا للأجيال الشابة التي كان أحد خياراتها الهجرة. و بالفعل فإن أرقام المهاجرين السوريين إلى الخارج مرتفعة على الرغم من اختلاف التقديرات وفقاً لتعريف الهجرة، فقد قدرت دراسة قام بها البنك الدولي عدد هؤلاء المهاجرين في عام 2010 بما نسبته 4.2 % من إجمالي عدد السكان (أي حوالي مليون مهاجر)، كما تبين الدراسات أن 75 % من المهاجرين يتوجهون إلى دول عربية (الخليج، ليبيا، لبنان)، بينما تستقطب الدول المتقدمة الكفاءات العالية، مما يشكل نزيفاً للإمكانيات البشرية على مختلف مؤهلاتها، وهي سمة للاقتصاد السوري منذ عقود.

كما أثرت الهجرة إلى سورية على التركيبة السكانية للمجتمع السوري وسببت ضغطاً على مرافقه وبنيته التحتية. وقد تزايدت أعداد المهاجرين إلى سورية بشكل كبير بعد غزو العراق، ويقدر العدد التراكمي للمهاجرين إلى سورية في عام 2010 بحوالي 2.2 مليون، بما في ذلك الفلسطينيين، مما يشكل حوالي 10 % من إجمالي عدد السكان.

2.3 التعليم والصحة

لقد انتهجت سورية لعقود من الزمن، سياسة توفير الخدمات الصحية والتعليمية مجاناً، بما في ذلك توفير البنية التحتية الأساسية، إلا أن نوعية



التعليم والخدمات الصحية عانت من تدهور كبير منذ بداية ثمانينات القرن الماضي، نتيجة ضعف كفاءة الإنفاق العام وسوء إدارة المؤسسات التي تقدم الخدمات العامة.

1.2.3 التعليم

لا يزال الالتحاق بالتعليم الأساسي يشكل أحد التحديات الرئيسية للتنمية في سورية، حيث لا تزال معدلات عدم الالتحاق مرتفعة خاصة للحلقة الثانية، بين الصفين الخامس والتاسع. يضاف إلى ذلك تحدي الأمية التي تراجعت نسبتها للأفراد فوق 15 سنة من 17.8 % إلى 15.6 % بين عامي 2001 و 2010. إلا أنها لا تزال مرتفعة، خاصة عند الإناث، حيث تبلغ 2.4 مرة عن مستوى الأمية بين الذكور، وهي نسبة تزداد في الريف عن الحضر. وتظهر البنية التعليمية لقوة العمل حجم التحدي الكبير في الاستفادة من البالغين الحاملين للشهادة الابتدائية وما دون في الأنشطة الاقتصادية.

وقد تطور الانتساب إلى التعليم الثانوي والجامعي خلال السنوات الخمس السابقة، ونتج ذلك عن توسيع الخيارات أمام الأفراد من خلال الجامعات الخاصة والتعليم الموازي والمفتوح. إن زيادة الالتحاق بالتعليم يؤجل دخول هؤلاء الشباب إلى سوق العمل، ولكنه لا يلغيه، مما يضع الاقتصاد تحت ضغط الحاجة لخلق فرص عمل لذوي المهارات العالية.

وبالرغم من زيادة الإنفاق على التعليم، إلا أن نسبة هذا الإنفاق إلى الناتج المحلي الإجمالي لا تزال ضعيفة بالمعايير الدولية (4 %). كما أثر التركيز على الأهداف الكمية، سلباً على الجانب النوعي وعلى الأثر النهائي للتعليم، فلا تزال مخرجات التعليم غير متناسبة مع سوق العمل. ولم يسهم دخول القطاع الخاص على العملية التعليمية في تطوير نوعية التعليم بشكل واضح، خاصة مع غياب دور المجتمع المدني في تطوير التعليم غير الربحي.

كما أن هناك ضعف في نشاط البحث العلمي بشكل عام وفي المجال التنموي بشكل خاص، حيث تعاني المراكز والهيئات البحثية (القليلة أصلاً) من نقص التمويل وندرة الكفاءات والمؤسسات. كما أن البحث العلمي في الجامعات لا يزال ضعيفاً، ولا يستخدم غالباً بهدف تطوير السياسات، ويشير تقرير التنافسية العالمي (2010-2011) إلى احتلال سورية مرتبة متأخرة جداً (127 من أصل 137 دولة)، في ما يتعلق بنوعية مراكز البحث العلمي.

2.2.3 الصحة

إن قيمة الإنفاق العام على الصحة لا يتجاوز 2 % من الناتج المحلي الإجمالي، الأمر الذي جعل المواطن يفاضل بين نوعية الخدمة الصحية والعبء المالي لها. يضاف إلى ذلك ضعف البيئة المؤسساتية، بما في ذلك التشريعات والأنظمة الضابطة لعمل القطاع الصحي، كعدم جودة وشمولية التأمين الصحي لكافة شرائح المجتمع، وضعف الرقابة الفعالة على الخدمات الصحية، إضافة إلى التوزيع غير العادل لهذه الخدمات بين المناطق والمحافظات.

يشكل زيادة العمر المتوقع ميزة نسبية في سورية عبر السنوات الماضية، إلا أن المؤشرات الصحية لم تتحسن بشكل ملحوظ منذ العام 2001 حتى العام 2009 بحسب المسح الصحي الأسري، بما في ذلك عدم تحسن معدل وفيات الأطفال الرضع ودون سن الخامسة، بالإضافة إلى نسبة الأطفال الذين يعانون من نقص في الوزن ونسبة الأطفال الذين يعانون من النحافة. وتعد نسبة الأفراد المصابين بالأمراض المزمنة مرتفعة (10 % من السكان)، وهو مؤشر خطير يدل على انتشار أمراض مكلفة وصعبة الاكتشاف والعلاج. ويمكن القول أن سورية لم تشهد تحسناً في نوعية الخدمات الصحية المقدمة للمواطنين، وبالتالي فإن نوعية الحياة الصحية لدى الأفراد لم تتطور على الرغم من زيادة العمر المتوقع.

3.2.3 ظروف السكن

تعتبر شروط المعيشة المرتبطة بظروف السكن في سورية جيدة نسبياً، وبناء على بيانات عام 2009، تبين أن نسبة الأسر التي تستعمل الشبكة العامة كمصدر لمياه الشرب تشكل حوالي 85 % من مجمل الأسر، وتمتلك 91 % من الأسر منزلاً، يبلغ متوسط عدد الأفراد لكل غرفة شخصين، كما أن نسبة الأسر التي تستخدم مصدراً محسناً لمياه الشرب 90 %، ونسبة الأسر التي تستخدم دورات مياه محسنة 99 %.

غير أن ارتفاع الأسعار نتيجة الفورة العقارية في العقد الماضي عقّد إمكانية الحصول على السكن، خاصة للشباب، كما أثرت الهجرة الداخلية نحو ضواحي المدن على شروط السكن في العشوائيات، حيث تشير الدراسات إلى تزايد الفقر في هذه الضواحي وارتباطه بعدم ملاءمة المسكن والخدمات المرافقة.

3.3 عدالة التوزيع والفقر

1.3.3 عدالة التوزيع

يستخدم مؤشر جيني لقياس عدم عدالة التوزيع في الدخل والإنفاق، وفي سورية يستخدم إنفاق الأسر المستخلص من مسح دخل ونفقات الأسرة نظراً لصعوبة الحصول على الدخول الفعلية. ووفقاً لمؤشر جيني، الذي بلغ 0.34 في عام 2009، تعد سورية من الدول ذات العدالة المتوسطة مقارنة ببقية دول العالم، (نصر 2011). لكن تقرير التحديات التنموية العربية 2011 لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي يشير إلى فشل المؤشر في تمثيل الشريحة الأغنى الغائبة عن المسح، مما يجعل المؤشر متحيزاً للأدنى، أي يظهر الحالة أكثر عدالة مما هي عليه.

كما يُلاحظ أن النمو الاقتصادي الايجابي على المستوى الكلي (نمو الناتج المحلي الإجمالي) يقابله معدلات سلبية في الإنفاق الحقيقي للأسر، بالاستناد إلى بيانات مسح دخل ونفقات الأسرة الذي يغطي الأسر السورية، بينما يغطي الاستهلاك الخاص في الناتج المحلي الإجمالي كافة سكان سورية بما

فيها الأسر العراقية ذات الإنفاق الأعلى بالمتوسط. وتشير بيانات المسوح إلى تراجع الإنفاق الحقيقي (باستخدام الأسعار الفعلية من المسح) للأسر السورية بين عامي 2004 و 2009 بمعدل وسطي سالب بلغ (– 2.1 %)، الجدول رقم (2)، وبالتالي فقد زاد ارتفاع الأسعار عن زيادة الإنفاق الاسمي للأسر.

لقد ساهم كل من ارتفاع أسعار الطاقة والغذاء عالمياً، وسياسات تحرير الأسعار الداخلية للمحروقات والأسمدة وضعف كفاءة الأسواق على ارتفاع كبير في الأسعار، وتآكل القوة الشرائية للأفراد، أي أن مستوى الرفاه العام قد انخفض. من ناحية أخرى يُلاحظ من متوسط إنفاق الأسر التفاوت الكبير بين مختلف المحافظات، الأمر الذي يعكس التنمية غير المتوازنة بين الأقاليم، مما يؤثر اجتماعياً واقتصادياً على أفراد المناطق "المهمشة".

الجدول رقم (2): الإنفاق الأسري للعامين 2004 و 2009

المحافظة	الإنفاق الجاري للأسرة في عام 2004	الإنفاق الجاري للأسرة في عام 2009	إنفاق الأسرة للعام 2009 بأسعار العام 2004	متوسط نمو الإنفاق بين عامي 2004 و 2009
مدينة دمشق	28377	42942	24001	% 3.30-
ريف دمشق	20114	34222	20646	% 0.50
حمص	20770	31702	18961	% 1.80-
حماة	21832	30549	19149	% 2.60-
طرطوس	23831	37161	24980	% 0.90
اللاذقية	20789	36419	23422	% 2.40
إدلب	22014	26747	16986	% 5.10-
حلب	18232	32170	18304	% 0.10
الرقة	21351	28527	17440	% 4.00-
دير الزور	23248	25696	13550	% 10.20-
الحسكة	23931	30576	20386	% 3.20-
السويداء	17858	30661	21243	% 3.50
درعا	25633	36748	18939	% 5.90-
القنيطرة	20791	34158	19818	% 1.00-
القطر	21694	32755	19556	% 2.10-

المصدر: (محسوب اعتماداً على بيانات المكتب المركزي للإحصاء، أعداد متفرقة)



وكمؤشر آخر على عدالة التوزيع، فإن مساهمة تعويضات العاملين في الدخل القومي الإجمالي منخفضة نسبياً، حيث بلغت حوالي 32 % في عام 2010، متراجعة من 35 % في العام 2005، مما يعكس سوء توزيع الدخل القومي لصالح رأس المال على حساب العمل. كما تتفاوت الأجور بشكل كبير بين العاملين، وتبلغ أدناها للعاملين في القطاع الخاص غير المنظم خاصة لدى الإناث. (نصر، 2011).

2.3.3 الفقر في سورية

1.2.3.3 الفقر المادي

تشير دراسات الفقر المادي في سورية لعام 2007 إلى أن حوالي 12 % من السكان يعيشون تحت خط الفقر الأدنى وأن 34 % تحت خط الفقر الأعلى، (هبة الليثي وآخرون، 2010). وأدى التركيز على خط الفقر الأدنى في الخطة الخمسية العاشرة للعام 2006 إلى تراجعه في العقد الأخير، بينما ازداد الفقر العام باستخدام الخط الأعلى للفقر وهي أحد المشاكل التطبيقية، فقد أصبح تركيز الباحثين وصناع القرار على تخفيض الفقر الشديد يغيّب أهمية الاستراتيجيات اللازمة لتخفيض الفقر العام، والنتيجة هي ارتفاع في الفئات التي تعيش بين خطي الفقر، وهي فئات هشة ازدادت خاصة في ضواحي المدن. (هيئة تخطيط الدولة، 2006).

يرتبط الفقراء بسورية بمستويات التعليم المتدنية وبالمشاركة الضعيفة في سوق العمل، ويتوزعون بطريقة غير متوازنة جغرافياً، إذ استمرت المنطقتان الشمالية والشرقية رغم كل الجهود بالاستحواذ على معظم الفقراء، كما ازداد الفقر في مناطق جديدة، نتيجةً للهجرة الداخلية الناجمة عن الجفاف خاصة في المناطق الجنوبية.

2.2.3.3 فقر السعرات الحرارية

ويستخدم مؤشر آخر للفقر وهو فقر السعرات الحرارية، الذي يتم حسابه بقياس الحد الأدنى من عدد السعرات الحرارية التي يحتاجها الفرد في حياته الطبيعية، بحسب عمره وجنسه وطبيعة عمله، وتقوم المنهجية على مقارنة السعرات الحرارية المستهلكة فعلياً على مستوى الأسرة، مع السعرات الحرارية الضرورية وفق المعايير الصحية الدولية لكل أسرة. وقد تم اعتبار أن كل أسرة يبلغ عدد سعراتها المستهلكة أقل من السعرات المطلوبة هي أسرة فقيرة من حيث فقر السعرات الحرارية، شرط أن تكون ضمن الخميسين الأول والثاني. إن هذا المؤشر لا يعني أن هذه الأسر الفقيرة لا تنفق شيئاً على السلع غير الغذائية، ولكن تنفق على الغذاء أقل مما يجب، الأمر الذي قد يؤثر على صحة الأسرة على المدى البعيد (قدرات الأفراد)، وبطبيعة الحال فإن هذه الأسرة لا تلبي حاجتها، من كافة السلع غير الغذائية.

وفقاً لهذه الطريقة المبسطة، تبلغ نسبة فقر السعرات الحرارية في سورية 18.2 % من مجموع السكان للعام 2009، ويظهر الجدول رقم (3) توزع الفقراء وفق هذا المؤشر بحسب المحافظات ويظهر التفاوت الكبير في مستويات الحرمان الغذائي بين المناطق.

3.3.3 مشاريع استهداف الفقر

اعتمدت التجارب الناجحة عالمياً في تخفيض الفقر على استراتيجيات تنموية مناصرة للفقراء ترتكز على تحسين عدالة التوزيع، ويتم استخدام الاستهداف في حالات استثنائية. والخلل الرئيسي في مفهوم الاستهداف هو استخدامه من قبل بعض الباحثين وصناع القرار، كطريقة رئيسية لخفض الفقر، وهو ما يشير إلى قصور في فهم آليات الفقر على المدى البعيد. فمعالجة ظاهرة الفقر بحاجة إلى بناء قدرات الأفراد، وتوفير الفرص العادلة أمامهم، ومشاركتهم وليس تقديم مبالغ أو خدمات لهم كحلول مؤقتة.



الجدول رقم (3): نسبة فقر السعرات الحرارية للعام **2009** حسب المحافظات

المحافظة	نسبة فقر السعرات الحرارية للعام 2009 (%)
دمشق	15.6
حلب	13
ريف دمشق	25
حمص	24.2
حماه	19
اللاذقية	12.9
إدلب	34.2
الحسكة	12.4
دير الزور	17.6
طرطوس	17.2
الرقة	2
درعا	23.4
السويداء	20.1
القنيطرة	11.9
القطر	18.2

(المصدر: (محسوب اعتماداً على مسح دخل ونفقات الأسرة للعام 2009

وقد تضمنت الخطة التنموية في سورية العديد من برامجٍ ومشاريع الاستهداف، إلا أنها لم تنفذ في معظمها أو أنها لم تحقق نجاحاً يذكر، مثل استهداف المنطقة الشرقية، حيث تدل المؤشرات التنموية للمنطقة على عدم تحقيق أي تحسن. هذا بالإضافة إلى مشروع الصناديق الدوارة في البادية، ومشروع تمكين المرأة والحد من الفقر (750 قرية)، ومشروع الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية الذي تأخر تنفيذه إلى العام 2011.

4. الاقتصاد السياسي للمؤسسات

لقد تطور الاهتمام بالعامل المؤسساتي في برامج الإصلاح الاقتصادي بعد فشل السياسات الليبرالية في العديد من الدول النامية في سبعينات

وثمانينات القرن الماضي. وازدادت الأدبيات حول دور المؤسسات منذ بداية تسعينات القرن الماضي، (نورث، 1990)، (رودريك، 2007)، (أسيموغلو 2009)، وغيرهم. حيث تم اعتبار المؤسسات على أنها المحدد الأهم للنمو على الأجل الطويل، كما جاءت مساهمات أمارتيا سن لتؤكد على جوهرية التركيبة المؤسسية في الوصول إلى التنمية المأمولة، التي تشمل درجة إتاحة الفرص للناس لاختيار نظم حكمهم ومحاسبة حكامهم من جهة، وكفاءة الإدارة العامة من جهة أخرى.

وقد تطورت مؤشرات قياس جودة المؤسسات كمقياس للحوكمة الجيدة والشفافية ومقياس للمخاطر السياسية وغيرها. إلا أن العديد منها يشكو من تأثير العوامل الذاتية على أجوبة المسوح والقياس مع الشكل المؤسساتي الغربي كنمط أمثل للمؤسسات.

تؤثر المؤسسات في الاقتصاد من خلال تحديدها لهيكلية الحوافز المؤثرة في مصادر النمو، كرأس المال المادي والبشري والتقانة، التي تتحدد بدورها بشكلٍ المؤسسات القائمة، كما تلعب المؤسسات والسياسات الناتجة عنها دوراً رئيسياً في تخصيص الموارد، مثال ذلك الضرائب والإعانات. وتجدر الإشارة إلى أن المجتمعات لا تختار بالضرورة المؤسسات التي تحقق الخير العام والرفاه الاقتصادي، بل تلك التي تحقق التوازن السياسي بين القوى المختلفة في المجتمع، ويتعلق ذلك بنفوذ المجموعات، وكيفية تواصلهم من خلال المؤسسات السياسية، فالبعض قد يعترض على المؤسسات المحققة للنمو لعدم استفادته منها.

وتتأثر المؤسسات بحسب(أسيموغلو وآخرون، 2001) في الدول النامية بالتاريخ الاستعماري الحديث، حيث يشير إلى الأثر السلبي في بعض الحالات أو الايجابي في حالات أخرى على المؤسسات الحالية. ففي المناطق المحتلة المكتظة بالسكان نشر الاستعمار ثقافة الاستغلال وغيَّب المشاركة والشفافية



والمساءلة، بينما رسخ مفاهيم المؤسسات الشفافة والفعالة في المناطق التي اعتزم الاستيطان بها، حيث الكثافة السكانية أقل.

1.4 المؤسسات في سورية والمؤثرات الخارجية

لقد تأثر تكوين المؤسسات في سورية كما في معظم الدول العربية بالاحتلال العثماني الذي دام 400 عام ومن بعده الاحتلال الفرنسي 25 سنة. حيث بنيت المؤسسات على أساس تسهيل استغلال المستعمر للبلاد وتقليص المقاومة والتكاليف. وقد أخذ أشكالاً مختلفة، مثل القوانين والتشريعات، وتوزيع السلطة والثروة بين نخب مجتمعية، وترسيخ ثقافة الريع والفساد.

كما يتجلى أثر المركز على الأطراف على حد تعبير "سمير أمين"، في فرض علاقات دولية غير متكافئة تجاه الدول النامية، بتأثير النفوذ العسكري أحياناً، والاقتصادي والثقافي للدول الأكثر تقدماً أحياناً أخرى. وقد أخذ هذا التأثير أشكالاً متقدمة، تعتمد على تركّز الإنتاج العلمي والمعرفي والتقاني في الدول المتقدمة. وقد تعرض هذا النفوذ إلى اختراقات واسعة من الكثير من الدول النامية الناشئة، التي تحاول أن تكون ذات مشاركة دولية فعالة، وتتخلص تدريجياً من التبعية التقنية والاقتصادية والثقافية للعالم المتقدم. لكن سورية ليست في هذا المسار حتى الآن، فهي تعيش حالة ركود معرفي وتقني، ولم يتم تطوير رؤية وطنية لتغيير هذا الواقع.

إن التخلص من التبعية يتطلب بالضرورة تطوير الإسهام البحثي والثقافي والتقني للمجتمع السوري، وهو مصدر التنمية المستدامة في إطار مؤسسات حرة ونزيهة وكفوءة. فسورية لا تزال في دائرة التهميش العالمي، وطبيعة العلاقات الدولية لا تعطي فرصاً للخروج من العلاقات غير العادلة بين المتقدم والمتأخر بل تزيد من حدتها، لذلك فإن الحاجة إلى مؤسسات إقليمية تدعم تنمية الدول النامية هو أحد المبادرات المطلوبة لمصلحة هذه الدول.

يُذكر على سبيل المثال، رفض سورية للسياسات الليبرالية النابعة من دول المركز، ذلك بحكم الطبيعية اليسارية لأيديولوجية مؤسسات الدولة المعارضة لسياسات التحرير وتقليص دور الدولة التنموية، لكن عدم توفر رؤية بديلة متكاملة أدى إلى إعادة إنتاج الإصلاحات المجتزأة بنفس المنهجية الليبرالية، التي ترسخ سياسات التحرير دون بعد تنموي متكامل.

ومثال آخر على تأثير المركز، هو وجود إسرائيل ودعمها، مما خلق بيئة من العداء والظلم لأبناء المنطقة، وساهمت في تشوه مسارات التنمية في العديد من الدول العربية وبالذات سورية. حيث تم التركيز على "عسكرة التنمية" لمواجهتها، مما أثر على شكل وطبيعة المؤسسات وسياساتها، وما نتج عن ذلك من خسائر تنموية مباشرة وغير مباشرة للتنمية في سورية.

2.4 فعالية المؤسسات في سورية

تعاني سورية من مؤسسات سياسية غير ديمقراطية، تغيب عنها فرص المشاركة الحقيقية للأفراد للتمثيل والمحاسبة، وتفتقد إلى الحريات السياسية كتشكيل الأحزاب، والتعبير عن مختلف الآراء ومساءلة الحكومة من خلال القضاء والسلطة التشريعية والإعلام، ضمن نظام انتخابي تمثيلي. وقد شكل هذا الواقع إحباطا تنموياً طويل الأمد، انعكس على الأداء الاقتصادي والاجتماعي للأفراد والجماعات.

من ناحية الأداء الحكومي، فهو يتسم بقلة الفاعلية، وضعف كل من آليات المساءلة والتنسيق في بعض القطاعات، ويظهر ذلك في نوعية الخدمة العامة، بالإضافة إلى غياب دور مجلس الشعب في الرقابة على أداء الحكومة بفاعلية. كما يقلل ضعف اللامركزية على المستوى المحلي والإقليمي من فرص الأفراد في المشاركة، مما أدى مثلاً إلى تخبط سياسة تحرير أسعار المشتقات النفطية، بسبب عدم توفر المؤسسات القادرة على إدارة الأسعار، وتوجيه الدعم لمستحقيه بالكفاءة المطلوبة.



لقد وصلت السياسات العامة إلى مراحل حرجة في عدة فترات من تاريخ سورية، كان منها على سبيل المثال التدهور الاقتصادي في ثمانينات القرن الماضي، الذي أدى إلى خسائر فادحة بالاقتصاد الوطني ومستوى معيشة الأفراد، والتدهور الاقتصادي في نهاية تسعينات القرن نفسه، كنتيجة لسياسات التحرير المجتزأة، التي افتقدت إلى رؤية متكاملة للوضع التنموي، وقادت إلى تأسيس جماعات مصالح جديدة تعمل في المضاربات العقارية والمالية، ولم ينعكس ذلك تحسناً على بيئة الأعمال خاصة للمشاريع الصغيرة والمتوسطة، فاستمر الاحتكار كأحد سمات الاقتصاد الوطني، وممثلاً لمصالح جماعات لا تستعجل الإصلاحات، وتم تجميد الأجور وإجراء تحرير جزئي لأسعار الطاقة، بالرغم من زيادة الإيرادات النفطية، مما ساهم في أضرار كبيرة للطبقة الوسطى.

بدأت الألفية الجديدة بمحاولات لوضع تصور للإصلاح التنموي المطلوب، من خلال طروحات إصلاح القطاع العام، وتطوير السياسات، ومحاربة الفساد، وزيادة المشاركة عبر توسيع الهوامش أمام الإعلام ومنتديات المجتمع المدني، إلا أن هذه العملية توقفت في عام 2002، واقتصرت على سياسات تحريرية للتجارة الخارجية وللقطاع المالي، وزيادة الإنفاق العام وزيادات في الأجور. لقد كانت سمة السياسات العامة في سورية الحفاظ على التوازنات في حدها الأدنى.

وفي عام 2004 بدأ النظر إلى عملية إصلاحية أكثر عمقاً، من خلال الخطة الخمسية العاشرة، وكانت فكرة الإصلاح المؤسساتي في قلب حوارات الخطة، إلا أن التنفيذ مع عام 2006 لم يواجه الاستحقاقات الرئيسية، بل أعاد التركيز على تحرير الأسعار، وتأجل الإصلاح الإداري وإصلاح القطاع العام، الذي استمر باستنزاف الموارد نتيجة سوء الإدارة والفساد، وظهر ذلك حتى في قطاعات الصحة والتعليم، حيث توسع الكم دون حصول تحسن ملموس على النوعية. وتشير مؤشرات الصحة إلى عدم حصول تحسن في الفترة (2001-



2010)، بينما قابل التوسع في التعليم الثانوي والجامعي زيادة التسرب في التعليم الأساسي.

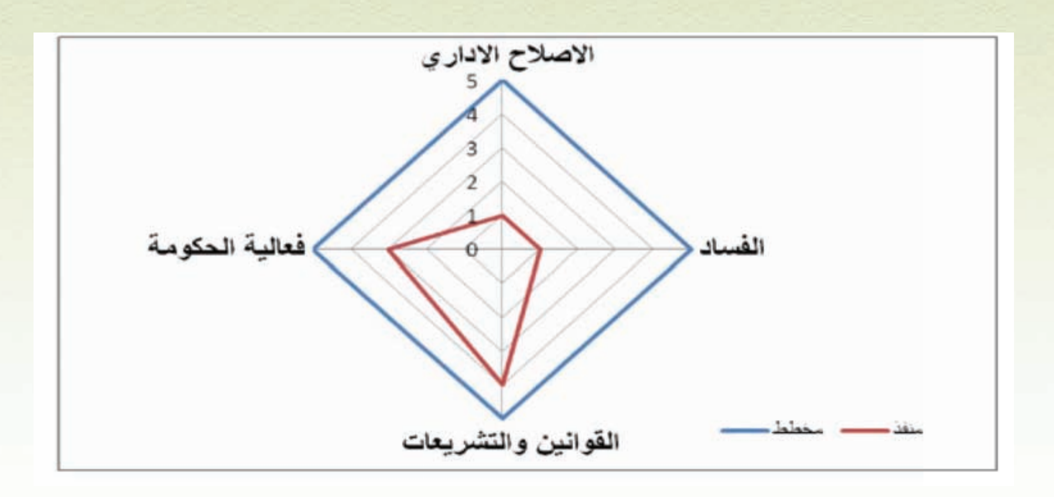
لقد تحول مفهوم التنمية البشرية الذي تبنته الخطة العاشرة إلى سياسات تحرير نمطية، تقوم على تخفيض الاستثمار العام، وزيادة حصة الضرائب غير المباشرة على حساب المباشرة، وتأجيل إصلاح القطاع العام، وتحرير أسعار الطاقة، وتأجيل تطبيق برامج الحماية الاجتماعية وغياب نظام الرصد والتقييم (كل ذلك على عكس المخطط). إن غياب الإصلاح المؤسساتي أثر سلباً على بيئة الأعمال، وعزز فرص المحتكرين والمضاربين، بمن فيهم المستثمرين من دول الخليج العربية، حيث ساهمت هذه الاستثمارات المعززة بتسهيلات سياسية في المضاربة على أسعار العقارات، وفي تعزز احتكار القلة بين التمويل والمتنفذين.

وتبدو عدم كفاءة السياسات العامة أيضاً من خلال بعض الأمثلة، مثل الجفاف الذي استمر لثلاثة أعوام، وأدى إلى هجرة داخلية كبيرة تقدر بحوالي 300 ألف شخص من المناطق الشرقية إلى جوار المدن، ولم تتخذ الحكومة إجراءات تذكر لمعالجة هذا التحدي، بل حررت أسعار الطاقة في سنة الجفاف، مما أضر بالمزارعين المعتمدين على الآبار، ثم قامت بتحرير أسعار الأسمدة، مما رفع الكلفة على المزارعين.

لقد أوضح تقييم منتصف الخطة العاشرة (2006–2010) أن غياب الإصلاحات المؤسسية هو جوهر الخلل في تنفيذ الإصلاحات كما يبين الشكل رقم (6)، الأمر الذي يعكس عدم جدية الإصلاحات، إلا أن الحكومة لم تستدرك ذلك، بل أعدت الخطة الحادية عشرة مع نهاية العقد الماضي بمشاركة مجتمعية أقل من سابقتها، ولم تفتح حوارا جدياً عن رؤية مستقبلية وعن أسباب الفشل في المفاصل الرئيسية خلال العقد الأخير.

الشكل رقم (6): تقييم الأداء المؤسساتي لمنتصف الخطة العاشرة





المصدر: (تقرير تقييم منتصف المدة للخطة الخمسية العاشرة، 2009)

يُظهر الشكل أعلاه قصور المنفذ (الخط الداخلي) عن المخطط (الإطار الخارجيِ) في مقياس لمدى تنفيذ الإصلاح المؤسساتي ضمن النصف الأول في الخطة العاشرة، كما يظهر عدم إطلاق مشاريع الإصلاح الإداري أو مكافحة الفساد.

هناك مجموعة من المؤشرات الكمية التي يمكن البناء عليها بتحفظ لقياس التقدم في الإصلاح المؤسسي، بالرغم من عدم شمولها لكافة جوانبه. فقد بين التقرير الوطني لتنافسية الاقتصاد السوري لعام 2012، وجود تحسن في مؤشر المؤسسات العامة والخاصة على المستوى الإجمالي، إلا أن المؤشرات الفرعية التي يتضمنها هذا المؤشر أشارت إلى نقاط ضعف عديدة، تركزت في الاستمرار بهدر الأموال العامة، وتعقيد الإجراءات القضائية، والفساد في قرارات الموظفين، وضعف أنظمة المحاسبة والرقابة، وضعف كفاءة مجالس الإدارة، وعبء التشريعات الحكومية ونقص شفافية السياسات الحكومية.

ويبين مؤشر المخاطر السياسية للعام 2010 الذي يعتبر أحد المؤشرات الدولية التي تعكس واقع وفعالية المؤسسات، ويتضمن مؤشرات تتعلق بالاستقرار السياسي ومخاطر الاستثمار والنزاعات الداخلية ومدى انتشار

الفساد وغيرها، أن المؤشر بلغ أقل قيمة له (مما يعكس ضعف المؤسسات) في عام 1988 إلا أنه ومنذ عام 1989 بدأ بالارتفاع بشكل متسارع ليصل إلى أفضل قيمة له في عام 1993، ثم عاود الانخفاض حتى عام 2010.

وتعتبر فترة بداية تسعينات القرن الماضي هي الفترة التي تطورت فيها جميع مكونات مؤشر المخاطر السياسية، ومنها: الفساد، وسلطة القانون، والاستثمار واستقرار الحكومة. وبالتالي، فإنه يمكن القول أن سياسات الانفتاح التي اتبعت في بداية العقد الماضي لم تؤتي النتائج المرجوة منها في الجانب المؤسساتي.

لقد قادت الإصلاحات المجتزأة التي لم تحاكي جوهر التحديات التنموية في سورية، إلى إحباط لتوقعات الأفراد والجماعات، الأمر الذي زاد الشعور بعدم العدالة والإقصاء، وفاقم ذلك طبيعة المؤسسات السياسية غير الديمقراطية التي لا توفر فرصة المشاركة عبر الأقنية الحزبية، وغياب مؤسسات المجتمع المدني القادرة على التعبير عن مصالح الجمهور والضغط على صناع القرار لتحقيقها.

إن مشكلة الالتزام بالإصلاحات بالسرعة والإمكانيات، عانت من غياب الرؤية المتكاملة للإصلاحات والتوازنات التي تتطلبها من جماعات نخبوية، ستتعرض للخسارة مقابل مكاسب لجماعات أخرى، في إطار مشروع تنموي تضميني يخدم الصالح العام، لكن يبدو أن النخبة الاقتصادية السياسية قد استعصت عند نقطة استقرار لا تخدم التنمية على الأجل الطويل. خاصة مع غياب أقنية مؤسساتية للتعبير عن تناقض المصالح، الأمر الذي يرجح بأنه ساهم في انطلاق الحراك المجتمعي.

5. التوازن عند الحد الأدنى

لقد كان لتجاهل محاسبة الحكومة وكبار المتنفذين ونخبة رجال الأعمال دلالة كبيرة على الرغبة في الحفاظ على التوازن عند الحد الأدنى، الذي



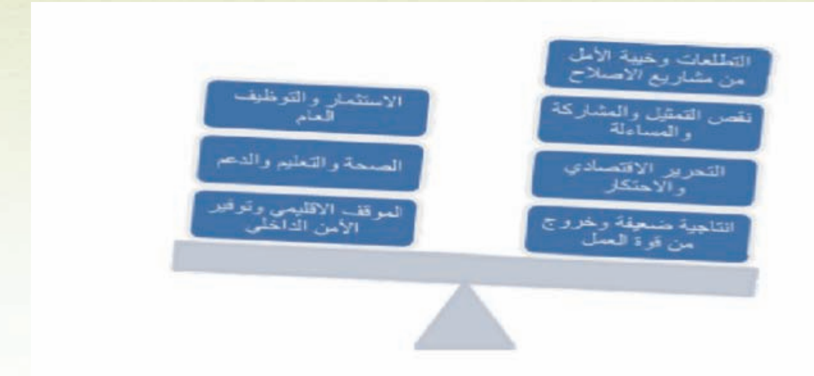
يتمثل في تظافر مجموعة من العوامل التي تجعل من الاقتصاد مستقراً عند الحد الأدنى من إمكانياته، حيث تسود البيئة المؤسساتية الضعيفة، ونوعية متواضعة من البنى التحتية، وتنمية اقتصادية وتقنية مكبوتة وكلفة عالية للنفاذ للمعلومات وللأسواق. والنتيجة تكون اقتصاداً ذو نشاط ضعيف ومخاطر وتكاليف عالية.

لقد سعت أغلب الأنظمة السياسية في سورية منذ الاستقلال للحفاظ على التوازن عند الحد الأدنى، بما يؤمن استمرارية حُكمها. ومن سمات هذا التوازن، إنتاجية ضعيفة، وتوظيف حكومي، وتوسع في القطاع غير المنظم، مع توفير بنى تحتية ملائمة لشروط المعيشة، وخدمات الصحة والتعليم، ودعم الطاقة والسلع الرئيسية، إضافة إلى تحالفات المصالح مع النخب الاقتصادية والاجتماعية القائمة. كل ذلك في إطار موقف إقليمي ضد إسرائيل والتدخل الأمريكي الداعم له، يقابله غياب للحريات والمشاركة السياسية.

لقد تأثر التوازن بسياسات التحرير والنخبة الجديدة، وخاصة الاقتصادية منها ذات الخلفية السلطوية، وتراجع الإيرادات النفطية، وبالتالي القدرة على التدخل الاجتماعي واتساع رقعة الفقر والتهميش، بالإضافة إلى "التطلعات المجتمعية" وهو العامل الأهم. حيث قاد التطور الحاصل على صعيد رأس المال البشري، خاصة بين الأجيال الشابة الصاعدة إلى صدام مع المؤسسات الضعيفة، التي حالت دون الاستفادة من هذه الإمكانيات في مستويات عالية من الإنتاجية.

إن مقارنة المؤشرات التنموية عبر الزمن، أو بالمقارنة مع الدول التي تصنف معها في المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، تغيب عنها ثقافة المجتمع وتطلعاته إلى مستقبله، هذه التطلعات قد تكون طموحة جداً، مما يقلص أهمية الإنجازات حتى لو تفوقت على نظيراتها في الدول المقارَنة.

الشكل رقم (7) كسر التوازن عند الحد الأدنى

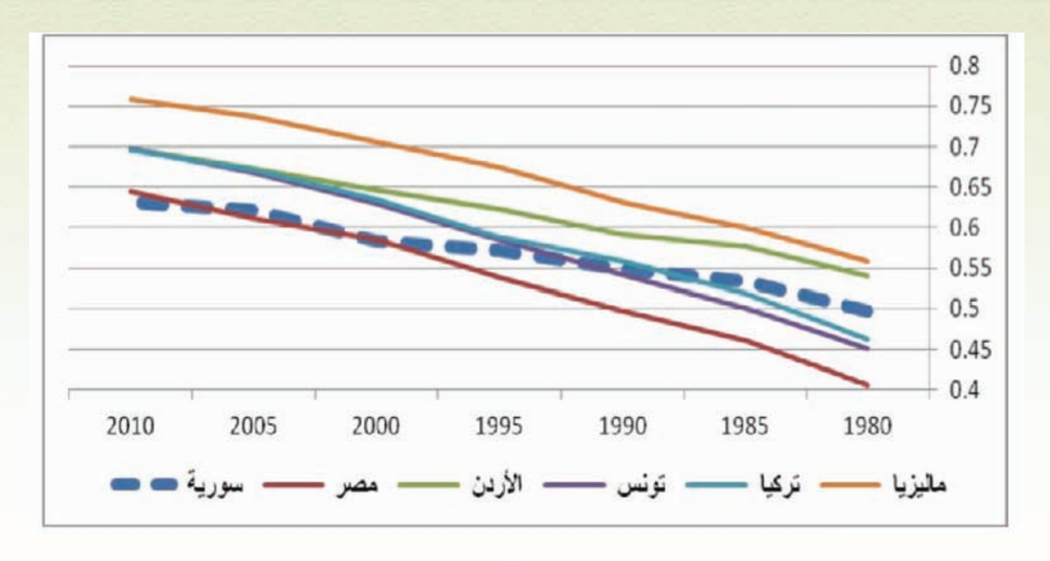


ويشير أمارتيا سن في كتابه "فكرة العدالة" إلى أن الأفراد يحسون بعدم العدالة عند اعتقادهم بقدرتهم على تجاوز العقبات، التي تحول بينهم وبين الحالة الأفضل "الأكثر عدالة"، علماً بأن البحث عن أسس مجتمع عادل، غير ممكنة وغير ضرورية. (سن، 2009).

ترتبط هذه التطلعات في الحالة السورية بتاريخ من الآمال العريضة التي بناها المجتمع السوري منذ الاستقلال، مثل الوحدة العربية، التصنيع، الرفاه الاقتصادي والعدالة الاجتماعية والتفوق على العدو الإسرائيلي وغيرها. وقد تعرضت هذه التطلعات إلى انتكاسات متعددة قادت إلى الشعور بعدم الرضا.

فعلي الصعيد التنموي، يوضح الشكل رقم (8) التراجع النسبي لمؤشر التنمية البشرية في سورية، مقارنة ببعض الدول المجاورة والنامية، كما يوضح الشكل رقم (9) التراجع النسبي لحصة الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بالرغم من توفر الموارد الطبيعية والبشرية والثقافية التي تتمتع بها سورية.

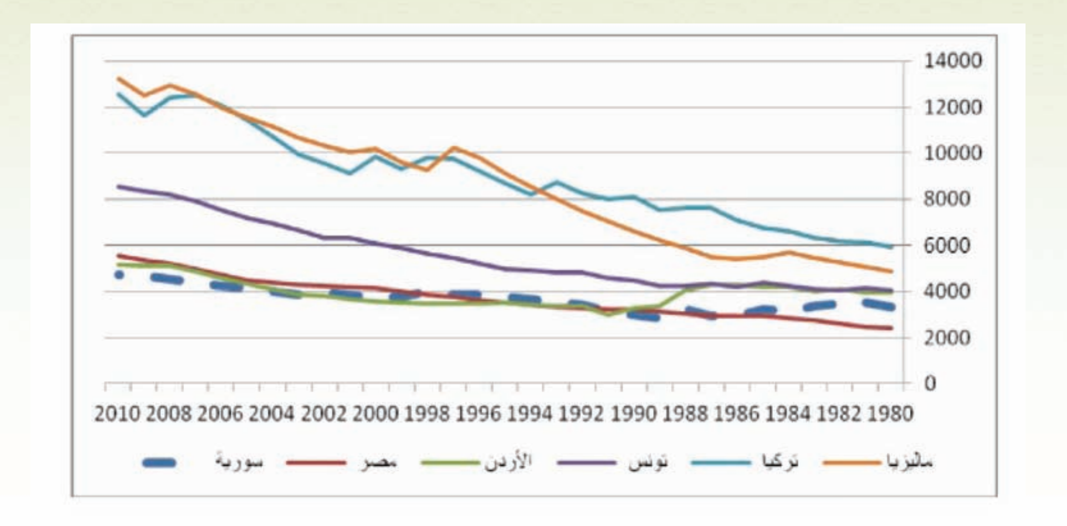
الشكل رقم (8): مؤشر التنمية البشرية لسورية وبعض الدول المقارنة للفترة (1980- 2010)



المصدر: (قاعدة بيانات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2012)

إن تطور الوعي المجتمعي بإمكانية التغيير المؤسساتي رفع من توقعات الجمهور تجاه الحالة العادلة التي يرغبونها، وبالتالي فقد وسع الفروقات بين الحالة الراهنة والحالة الممكنة بالنسبة لهم، الأمر الذي زاد من الضغط المجتمعي للتغيير، الذي لعب الجانب الديمغرافي دوراً هاماً فيه، حيث تدفقت أجيال شابة التحقت بالتعليم واطلعت على تجارب الدول الأخرى عبر توفر المعرفة عبر قنوات الاتصالات الحديثة، وتواصلت هذه الأجيال بشكل أكبر في ما بينها، مما رفع سقف الطموحات التي اصطدمت بالمؤسسات البطيئة. لقد عملت ثورتي تونس ومصر على تغيير جوهري في الوعي المجتمعي، بأن تغيير المؤسسات السياسية القائمة ليس مستحيلاً، فارتفع مستوى التطلعات والثقة بالقدرة على الوصول إلى مجتمع أكثر عدالة.

الشكل رقم (9): حصة الفرد من الناتج المحلي الاجمالي بالدولار الأمريكي بمعادل القوة الشرائية وبالأسعار الثابتة لعام 2005



المصدر: (قاعدة بيانات برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2012)

6. النتائج والخلاصة

1.6 النتائج

لقد حقق الاقتصاد السوري في العقد الأخير نتائج ايجابية على المستوى الكلي من حيث معدلات النمو والاستقرار النسبي للأسعار، وكل من عجز الموازنة والمديونية العامة المنخفضة، كما تراجعت مساهمة النفط في الناتج والصادرات وإيرادات الموازنة، لصالح قطاعات ذات قيمة مضافة أعلى.

إلا أن هذه المؤشرات تُخفي اختلالات هيكلية مثل الاعتماد في مصادر النمو على العوامل الكمية، وعلى وجه الخصوص رأس المال المادي، تضخم قطاعات المضاربة العقارية والمالية، وتوسع القطاع غير المنظم في التجارة والسياحة والخدمات بشكل عام، وترافق ذلك مع إنتاجية منخفضة وأجور

متدنية للعمال. كما كانت معدلات التشغيل منخفضة جداً خلال العقد الأخير، وبشكل عام تراجعت المشاركة في قوة العمل بشكل كبير لدى الجنسين وفي الريف والحضر.

واتسمت المالية العامة باتساع التهرب والتجنب الضريبي وزيادة الضرائب غير المباشرة على حساب المباشرة. يضاف إلى ذلك ضعف كفاءة الاستثمار العام، والهدر في القطاع العام الاقتصادي، وبيئة استثمارية تعاني من الفساد والاحتكار في الكثير من جوانبها. بينما يسيطر على أداء السياسة النقدية استهداف استقرار سعر الصرف دون النظر إلى الأثر التنموي. كما لعب تحرير أسعار الطاقة دوراً سلبياً على القطاعات الإنتاجية من حيث زيادة تكاليفها وتراجع تنافسيتها.

إن استدامة التنمية الاقتصادية بحاجة إلى رأس مال بشري واستقرار اجتماعي، وقد اتبعت الدولة في سورية دور الرعاية في الصحة والتعليم وتقديم الدعم والخدمات للمستهلكين والمرافق والبنية التحتية للسكن، وإن كان توسعاً كمياً على حساب النوع. ولكن الدولة بدأت تتراجع عن هذا الدور تدريجياً في العقدين الآخرين، مما حمل الأفراد أعباء إضافية لا يمكن تحملها في ظل سياسة الأجور، وانعكس ذلك تردياً في نوعية الخدمات الصحية والتعليمية. كما انعكست سياسات التحرير الاقتصادي على ارتفاع الأسعار وانخفاض القوة الشرائية للأسر.

أما بالنسبة لعدالة التوزيع، فتشير المعطيات إلى تحسن في توزيع إنفاق الأسر في العقد الماضي، إلا أن نمو الإنفاق كان سالباً بالأسعار الحقيقية. أما الفقر المادي العام، فإنه يزداد في سورية، وخاصة بالنسبة للفئات الهشة المعرضة لدخول دائرة الفقر الشديد، التي تتمركز في ضواحي المدن. ولم يكن النمو مناصراً للفقراء في العقد الأخير، كما أنه لم يكن متوازناً عبر المحافظات، وبالمثل البطالة ومستويات الأمية، حيث تعاني البلاد من تفاوت حاد بين

مناطقها الجغرافية من الناحية التنموية.

إن ما ذُكر أعلاه من اختلالات مرتبطة بالتنمية الاقتصادية والبشرية، يعد في جوهره نتيجة "للاختناق المؤسساتي" وما تعانيه إدارة المؤسسات السورية، من ضعف الكفاءة ونقص الشفافية والمساءلة، ومن غياب الرؤية المستقبلية المتكاملة. وما ضعف أداء الخدمة العامة وضعف كفاءة إعداد وتنفيذ السياسات العامة إلا نتيجة لذلك. إن غياب الحريات الرئيسية في التعبير والمشاركة، والمحاسبة وغياب دور المجتمع المدني، ساهمت في زيادة التناقضات الاجتماعية، خاصة تفاقم أشكال الاحتكار والمضاربات للنخبة الاقتصادية والسياسية. وتعاني السياسات بشكل عام والاقتصادية منها بشكل خاص من ضعف الالتزام من قبل مؤسسات الدولة بالأهداف التي تحددها وبنوعية الأداء والتنفيذ.

باختصار، لقد كانت حالة التوازن عند الحد الأدنى، حيث العيش بإنتاجية ضعيفة وقطاع غير منظم كبير واحتكار للقلة وتكاليف عالية، بالتوازي مع دعم للسلع الرئيسية وتوفير الخدمات الاجتماعية مجاناً كالصحة والتعليم، على الرغم من نوعيتها المتدنية، إضافة إلى استبداد بالمؤسسات السياسية وغياب التشاركية والمساءلة.

إن تطلعات المجتمع السوري إلى المستقبل، وحالة الاحباط من تراجع وضعه النسبي دون رؤية واضحة للخروج من حالة الأداء الضعيف، مترافقة مع تراكم رأس المال البشري عند الشباب، والسياسات التنموية المجتزأة، التي تحاكي سياسات التحرير الاقتصادي النمطية بكل آثارها السلبية، وأخيراً شرارة تونس التي فتحت باب القدرة على التغيير، ساهمت كلها في دفع الحراك السياسي، بغية مؤسسات نزيهة توفر الحريات العامة، وتكون تمثيلية قادرة على الانتقال بالمجتمع إلى مراحل تنموية متقدمة. وإعادة توزيع للثروة وللسلطة بشكل أكثر عدالة وبطريقة تشاركية.

2.6 الخلاصة: ملامح عامة للنموذج التنموي المستقبلي

إن التجربة التي تمر فيها الدول العربية غاية في الخطورة، فهي تأتي بعد تراجع تنموي ومعرفي لعقود طويلة، وتتسم الأزمات بأنها فرصة لتغيير جوهري في المؤسسات، وخارطة المصالح القائمة نحو مجتمعات متفاعلة بندية مع الحضارة العالمية، وتمتلك المؤسسات الكفوءة والمساءلة القادرة على الاستفادة من الإمكانيات البشرية والمادية لتحقيق تنمية مستدامة تستهدف حياة كريمة للإنسان.

إن المؤسسات القطرية والدولية تعاني من اختلالات كبيرة، من حيث الشفافية والعدالة والمساءلة كذلك، فعند قراءة تقارير البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والاتحاد الأوروبي في عام 2010، فإنه يلاحظ أن تونس ومصر وسورية قد أبلت بلاء حسناً اقتصادياً وتنموياً. لكن بعد بدء ما يسمى "الربيع العربي" تغيرت تقديرات وتقييم هذه المنظمات الدولية تجاه الدول التي شهدت حراكاً، وبكل أسف فإنها تعود لتطرح نفس السياسات التي كانت ولا تزال تقدمها لهذه الدول. (محمدية، 2011).

من جانب آخر، حررت الأزمة المالية العالمية، الكثير من الفكر البحثي، الذي كان يَرى طريقاً واحداً للسياسات الاقتصادية والتنموية، وانعكس ذلك على فرصة أخرى لتطوير سياسات متكاملة مبنية على الفهم الإنساني للعملية التنموية. ويفترض بالنموذج أو النماذج المقترحة أن تُبنى بطريقة تشاركية لتطوير السياسات الملائمة لكل دولة.

ويُقترح هنا أهم نقاط الملامح المستقبلية للنموذج التنموي في سورية:

- أن الاستقلالية السياسية والتنموية هي حجر الزاوية للبداية، فالأولويات التنموية التي توضع بناء على رؤية سورية، تختلف جذرياً عن أولويات الدول المتقدمة أو المتنفذة، كما أن في الاستقلالية حفاظ لحرية المجتمع والأفراد في إدارة خياراتهم ومواردهم.
- أن الحرية هي ركن آخر، وهي حرية السوريين أفراداً ومجتمعاً، وتضمن

تعبيرهم عن قناعاتهم ومصالحهم وإمكانياتهم وإبداعاتهم بأفضل شكل ممكن. وليس المقصود تعزيز الفردية، بل تعزيز لرأس المال الاجتماعي والتضامن المجتمعي، من أجل احترام خيارات الأفراد والمجتمع بطريقة تشاركية تمثيلية ونزيهة.

- أن المؤسسات الكفوءة تتأتي من خلال تعزيز قيم الانضباط والعمل والمساءلة، وتعزيز دور المجتمع المدني والمجالس المنتخبة الرقابية والقضاء. والدولة التنموية هي التي تلعب دورها كاملاً في حماية وتطوير المؤسسات، وتعمل على إطلاق القطاعات الحيوية كالمعرفة والبحث والإنتاج الثقافي والتقانة، كما تقوم بالاستثمار في أي قطاع يحمل الأولوية للمجتمع. وتحتاج الدولة إلى الشفافية والتشاركية حتى تستمر بأداء دورها الفعلي في المجتمع.

- أن السوق في خدمة التنمية، من خلال تعزيز المؤسسة بقيم الشفافية والمنافسة غير الاحتكارية، والحد من المضاربات وتوفير المعلومات ودعم البحث والتطوير ورواد الأعمال، والتأثير من خلال الحوافز على تطوير القطاعات الأكثر أهمية للعملية التنموية. إن للقطاع الخاص دور إنتاجي رئيسي، ولكنه ليس بدون ضوابط تضمن حفظ حقوق العامل والمجتمع، من خلال الحق في الأجر العادل والعمل اللائق، والحق في حماية البيئة والمشاركة المجتمعية.

- أن العدالة والإنصاف هي حق للجميع، ذلك من خلال الاستثمار في إمكانيات جميع السوريين بتوفير مستويات المعيشة اللائقة، والبنى التحتية المناسبة، وتوفير فرص عمل عادلة، وتوسيع الخيارات للجميع، ومراعاة توزيع الثروة بشكل عادل من خلال الضرائب، وتخفيف التفاوت بين المناطق السورية في مختلف مخرجات التنمية.

- أن المعرفة هي صلب التنافسية والنمو المضطرد، وتستند إلى رأس مال بشري ممكن في مناخ من الحرية الفكرية وتوفير الفرص، وتطوير قدرات الإنتاج المحلي في سورية من خلال الاستفادة من الإسهامات المعرفية.

- أن البيئة ليست رفاهية لأحد، فالمياه والأرض في سورية في صلب التحديات، والحفاظ على الموارد هو أساس الحفاظ على المجتمع، بما في ذلك الحد من التلوث.



المراجع العربية

المكتب المركزي للإحصاء في سورية، مسوح دخل ونفقات الأسرة والصحي الأسري وقوة العمل والحسابات القومية لسنوات متعددة.

محمديَة، كندة، (2011)، "المطالب بنماذج تنمويَّة جديدة في قلب ثورات الشعوب في المنطقة العربية"، شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، سلسلة أوراق بحثية 3، كانون الأول. مرصد التنافسية الوطني، (2012)، التقرير الوطني لتنافسية الاقتصاد السوري، غير منشور. نصر، ربيع، (2009)، "النمو المحابي للفقراء في سورية"، جمعية العلوم الاقتصادية في سورية. --------، (2010)، "تقييم الحالة التنموية 2004-2009"، دراسة غير منشورة.

--------، (2011)، "الفقر في سورية مفاهيم بديلة"، جمعية العلوم الاقتصادية في سورية. هيئة تخطيط الدولة، (2006)، "الخطة الخمسية العاشرة في سورية، 2006-2010".

هيئة تخطيط الدولة وبرنامج الأمم المتحدة، (2009)، "تقييم منتصف المدة للخطة الخمسية العاشرة في سورية".

هيئة تخطيط الدولة، (2011)، "مسودة الخطة الحادية عشرة، 2011-2015".

هيئة شؤون الأسرة السورية، (2010)، "حالة السكان في سورية، التقرير الثاني".

المراجع الانجليزية

Acemoglu (2009), “Introduction to Modern Economic Growth”, Princeton University Press.

Acemoglu, D., Simon Johnson, and James A. Robinson, (2001), ‘‘The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation.’’ American Economic Review 91, no. 5 (December): 1369–1401.

Acemoglu, D., Johnson. S. and Robinson. J., (2005), “Institutions as the Fundamental Cause of Long-run Growth.’’ Handbook of Economic Growth.

International Country Risk Guide databases, (2010), Political Risk Services.

Nasser, R., (2008),“Could New Growth Cross-country Empirics Explain the Single Country Growth of Syria during 1965-2004?”, Arab Planning Institute, working paper 0802.

Nasser and Mehchy, (2012), “Determinants of Labor Force Participation In Syria (2001 – 2010), Submitted to the Labor and Human Development Theme of the 18th Annual Economic Research Forum (ERF) Conference 2012.

North, D., (1990), Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge: Cambridge University Press.

Rodrik (2007), “One Economics, Many Recipes. Globalization, Institutions and Economic Growth”, Princeton University Press

Sen, A. (2009), “The Idea of Justice”, Harvard University Press.

Sen, A. (1999), “Development as Freedom”, Oxford, Oxford University Press.

UN (2010), “Rethinking Poverty: A Report on the World Social Situation”. Department of Economic and Social Affairs.

UNDP (2011), “Arab Development Challenges Report 2011”.

UNDP (2010), Heba El Laithy, Khalid Abu-Ismail: “Poverty and Distribution in Syria”. unpublished

UNDP (2010, 2012), “Human Development Reports”, New York: UNDP.

UNDP (2011), “Arab Development Challenges Report 2011”.

World Economic Forum (2010), “Global Competitiveness Report”.